

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 20/2008 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi kansaneläkelain, sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta**

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 3 päivänä kesäkuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kansaneläkelain, sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta (HE 73/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Juha Rossi, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Veli-Pekka Hautamäki, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkelakia, sairausvakuutuslakia ja Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia. Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentista ehdotetaan säädettäväksi vuosittain annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Esitys liittyy vuoden 2009 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Hallituksen esityksen säätämisenjärjestysperusteissa ehdotusta sairaanhoitomaksun säätämi-

sestä valtioneuvoston asetuksella tarkastellaan suhteessa perustuslain 81 §:n 1 momentin sääntökseen, jonka mukaan valtion verosta säädetään lailla. Hallitus katsoo, että lakiesitykset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisenjärjestyksessä. Sairaanhoitomaksun luonne huomioon ottaen hallitus on kuitenkin pitänyt tarpeellisena, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tarkistaminen*

Sairausvakuutuslain perusteella määrättäviä vakuutusmaksuja ovat vakuutetun sairausvakuutusmaksu ja työnantajan sairausvakuutusmaksu. Vakuutetun sairausvakuutusmaksun muodostavat sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu sekä sairausvakuutuksen päivärahamaksu. Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentista on tähän asti sairausvakuutuslain 23 §:n 2 momentin säännöksen mukaisesti säädetty vuosittain lailla. Nyt esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen mukaan mainittua momenttia muutettaisiin niin, että sairaanhoitomaksun maksuprosentista säädettäisiin vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että sairausvakuutusmaksut ovat valtiosääntöoikeudellisesti veroja (PeVL 36/2005 vp, s. 2/II). Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Ehdotuksen arvioinnin kannalta on siksi merkityksellistä, täyttääkö se vaatimuksen sairaanhoitomaksun suuruuden perusteiden säätämisestä lailla. Tältä kannalta on huomattava, että asetuksenantajan harkintavaltaa on sairausvakuutuslain muilla säännöksillä merkittävästi rajoitettu. Lain 18 luvun 23 §:n 1 momentin mukaan sairaanhoitomaksun maksuprosenttia on tarkistettava siten, että sairaanhoitomaksujen tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella voidaan kattaa sairaanhoitovakuutuksen kulut, jotka luetaan saman luvun 8 §:ssä. Luvun 9 §:ssä on täsmälliset säännökset siitä, miten paljon vakuutetuilta perittävän sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tuotoilla rahoitetaan sairaanhoitovakuutuksen kulujen yhteismäärästä. Vastaava säännös valtion rahoitusosuudesta on luvun 10 §:ssä. Muun kuin ansiotulon perusteella tehtävästä sairaanhoitomaksun korotuksesta sääde-

tään puolestaan 18 luvun 20 §:n 2 ja 3 momentteissa. Tällaisessa sääntely-yhteydessä asetuksenantajan harkintavalta tulee perustuslakivaliokunnan mielestä lain tasolla riittävästi lain säännöksiin sidotuksi eikä ehdotus sen vuoksi vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta valiokunta huomauttaa kuitenkin pitävänsä merkittävästi parempana vaihtoehtona, että lakiin otetaan perussäännös lukuarvoin osoitetusta suhteellisesta vaihteluvälistä, jonka puitteissa lain muiden säännösten perusteella määräytyvän sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun suuruutta voidaan valtioneuvoston asetuksella muuttaa.

Sairanhoitomaksun suuruus on nykyisin ilmaistu sairausvakuutuslain 18 luvun 20 §:n 1 momentissa täsmällisenä lukuna, jota on vuosittain tarkistettu erillisellä lailla. Momenttia ei nyt ehdoteta muutettavaksi. Ehdotetussa asetuksenantovaltuudessa on asiallisesti kysymys asetuksenantajan toimivallasta muuttaa laissa alun perin säädettyä prosenttimäärää ja siten lakia. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut, että tarkastikaan sidottua lain muuttamisvaltaa ei ole asianmukaista säätää asetuksenantajalle, ellei siihen ole erityisiä ja painavia syitä (PeVL 36/2005 vp, s. 3/II sekä PeVL 9/2005 vp, s. 4/II ja siinä viitatu lausunnot). Esimerkiksi vuosittain tarkistettavan maksun liittyminen laajempaan toistuvasti muutettavien maksujen kokonaisuuteen voi olla tällainen syy. Pääsäännön mukaan lain muuttamisvallan tulee kuitenkin säilyä lainsäätäjällä. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on tämän vuoksi syytä harkita, onko lain muuttamista tarkoittavan valtuuden sisällyttäminen lakiin asiallisesti ylipäänsä tarpeen.

#### *Vakuutusvalvontaviraston määräystenantovalta*

Hallituksen esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin lisättäisiin uusi 12 g §, jossa säädettäisiin eläkevastuurahastosta. Pykälän 3 momentin mukaan eläkevastuun täyden määrän laske-

misessa noudatetaan soveltuvin osin eläkesäätiölain 6 luvussa säädettyjä perusteita, joista Vakuutusvalvontavirasto antaa tarkemmat määräykset.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin useassa eri yhteydessä pitänyt mahdollisena määräystenantovalan osoittamista Vakuutusvalvontavirastolle (ks. esim. PeVL 17/2004 vp, s. 3/II ja PeVL 2/2004 vp, s. 3/I). Sääntelyn kohteena olevaan toimintaan liittyy runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä. Ehdotettu valtuussäännös ei ole kuitenkaan sanonnaltaan onnistunut, koska sen voi-

daan ymmärtää viittaavan mahdollisuuteen antaa määräyksiä mm. eläkesäätiölain 6 luvun noudattamisen laajuudesta. Siksi säännöstä on syytä tarkistaa esimerkiksi niin, että Vakuutusvalvontavirasto voi antaa tarkempia määräyksiä eläkesäätiölain mainitussa luvussa säädettyjen perusteiden soveltamisesta eläkevastuun täyden määrän laskemiseen eläkevastuurahastossa.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok  
vpj. Jacob Söderman /sd  
jäs. Esko Kiviranta /kesk  
Kari Kärkkäinen /kd  
Elisabeth Naucclér /r  
Ville Niinistö /vihr

Mikaela Nylander /r  
Veijo Puhjo /vas  
Tapani Tölli /kesk  
Tuulikki Ukkola /kok  
Ilkka Viljanen /kok  
Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.